BORGINGSKADER PUBLIEKE BELANGEN ZEEHAVENS

SAMENVATTING

De Nederlandse zeehavens zijn belangrijk voor de Nederlandse economie. De zeehavens vormen een vitale infrastructuur voor de Nederlandse economie en huisvesten belangrijke industriële clusters. De zeehavens geven toegang tot wereldmarkten en dragen daarmee bij aan de positie van Nederland als open handelsnatie. Daar staat tegenover dat de zeehavens lokaal en regionaal naast de lusten ook lasten met zich meebrengen, met name gerelateerd aan de milieudruk en leefbaarheid. Deze publieke belangen zijn dermate groot, dat rijksoverheidsbemoeienis met de Nederlandse zeehavens gepast is.

Die bemoeienis kan op veel verschillende manieren vorm krijgen. In de reeks van overheidsinterventiemiddelen om deze nationale publieke belangen staat het aandeelhouderschap niet op de eerste plaats om publieke belangen te borgen. In beginsel heeft borging via wet- en regelgeving of andere publieke instrumenten de voorkeur. Deze terughoudendheid vloeit mede voort uit de specifieke beperkingen die aan het aandeelhouderschap verbonden zijn.

Veel van de in dit borgingskader beschreven publieke belangen worden dan ook geborgd in (inter)nationale en decentrale regelgeving, vergunningverlening, convenanten en ook beleidsdocumenten zoals de structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en het werkprogramma zeehavens 2014-2016.

In dit borgingskader wordt bevestigd – zoals ook in de nota deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013 ten aanzien van de deelneming in het havenbedrijf Rotterdam is beschreven – dat het staatsaandeelhouderschap, naast het andere publieke instrumentarium, in specifieke gevallen een gepaste aanvulling kan zijn om de nationale publieke belangen te borgen.

Met dit borgingskader worden de nationale publieke belangen bij de Nederlandse zeehavens expliciet in beeld gebracht. Dit borgingskader geeft daarmee handvatten aan het ministerie van Financiën bij de invulling van het staatsaandeelhouderschap en de belangen die (ook) via de aandeelhouderstafel in het oog moeten worden gehouden. Over de wijze waarop het aandeelhoudersdepartement en het vakdepartement daarover informatie uitwisselen worden concrete samenwerkingsafspraken gemaakt.

Op dit moment participeert het Rijk alleen in het havenbedrijf van Rotterdam. Dit kader doet geen uitspraken over nut of noodzaak van een participatie in andere zeehavens. Indien op enig moment een nieuwe deelneming in een zeehaven wordt overwogen moet een beoordeling plaatsvinden conform de criteria genoemd in de Nota Deelnemingenbeleid 2013 en moet op dat moment in beeld worden gebracht of en in hoeverre (ook) andere (publieke) instrumenten kunnen worden ingezet om de publieke belangen in de desbetreffende zeehaven te borgen.

BORGINGSKADER PUBLIEKE BELANGEN ZEEHAVENS

Inleiding en aanleiding

In het op 25 juni 2014 vastgestelde “Werkprogramma zeehavens 2014-2016” (TK 29862, 25) is geconstateerd dat de grote nationale belangen die met de zeehavens zijn gemoeid een nadere bezinning op de betrokkenheid van de Rijksoverheid bij die zeehavens rechtvaardigen teneinde die nationale belangen te borgen. Afgesproken is dat binnen de geldende kaders van de Nota deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013 (TK 28165, 165) een beleidskader wordt uitgewerkt waarin de te borgen nationale publieke belangen worden beschreven en zal worden bezien of nieuwe deelnemingen in zeehavens opportuun zijn.

In de bij het werkprogramma gevoegde actieagenda is deze afspraak in actie 18 als volgt geconcretiseerd:

> Het ministerie van Infrastructuur en Milieu formuleert in 2014 in overleg met de ministeries van Financiën en van Economische Zaken een beleidskader dat het (met het aandeelhouderschap) te borgen publieke belang expliciteert. Dit beleidskader is noodzakelijk geworden met de nieuwe Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013, waarin de deelneming in het Rotterdamse havenbedrijf, gelet op het belang van de haven als strategische infrastructuur voor de Nederlandse economie, is ingedeeld in de categorie permanente deelnemingen. Het te formuleren beleidsinhoudelijk kader geeft nadere invulling aan het te borgen publieke belang.

Het voorliggende borgingskader beoogt invulling te geven aan voornoemde actie. Het geeft een beschrijving van de te borgen nationale publieke belangen en de rol van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten daarin.

Op dit moment is de Staat samen met de gemeente Rotterdam aandeelhouder in het Havenbedrijf Rotterdam. De Staat heeft geen aandelen in andere zeehavens.

In het Werkprogramma zeehavens 2014-2016 is opgenomen dat het initiatief van de gemeente Amsterdam om het aandeelhouderschap van het Havenbedrijf Amsterdam open te stellen aan andere publieke partners, waaronder de Staat, decentrale overheden en andere havenbeheerders wordt ondersteund. “Het ministerie van Infrastructuur en Milieu volgt deze ontwikkeling en zal de komende periode benutten om te bezien of een mede-aandeelhouderschap van de Staat in het Havenbedrijf Amsterdam (of een nieuw te vormen samenwerking binnen het Noordzeekanaalgebied) een gepaste ondersteuning kan bieden aan de te behartigen publieke belangen. Het beschouwen van de eventuele meerwaarde die het aandeelhouderschap in deze of andere havenbedrijven met zich mee kan brengen zal gebeuren binnen de uitgangspunten van de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013”. Dit borgingskader geeft geen antwoord op de vraag of een Rijksparticipatie in de haven van Amsterdam opportuun is. Daarvoor is nader onderzoek noodzakelijk.

Dit borgingskader is tot stand gebracht met betrokkenheid van de ministeries van Financiën en van Economische Zaken.

1. DE NATIONALE PUBLIEKE BELANGEN VAN DE NEDERLANDSE ZEEHAVENS

De Nederlandse zeehavens zijn van groot strategisch belang voor de Nederlandse en Europese economie. De zeehavens vormen een vitale infrastructuur voor de Nederlandse economie en huisvesten belangrijke industriële clusters. Dat geldt niet alleen voor de zeehaven van Rotterdam (de grootste zeehaven van Europa en de zesde van de wereld), maar ook voor andere zeehavens zoals Amsterdam, Zeeland, Moerdijk en Groningen. De zeehavens geven toegang tot wereldmarkten en dragen daarmee bij aan de positie van Nederland als open handelsnatie.

Deze vijf zeehavens zijn daarom in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte aangewezen als havens van nationaal betekenis (TK 32660, nr. 50, p. 49) en hebben zichzelf verenigd in de Branche Organisatie Zeehavens. Gelet op het Europese economische belang behoren de havens van Rotterdam en Amsterdam (Noordzeekanaalgebied), respectievelijk de eerste en vierde haven van Europa, tot de Europese 'core network' havens. Daarbij heeft de haven van Rotterdam als grootste Europese zeehaven en als mainport een bijzondere positie. Nederlandse havens doen het in internationaal perspectief goed. Dit blijkt onder meer uit de hoge ranking in de 'Global Competitiveness Report' en de 'Enabling Trade Index' van het World Economic Forum.

Ieder van de genoemde zeehavens heeft een eigen specifiek profiel en een eigen ontwikkelpotentie die bepalend zijn voor de ontwikkelingen in de Nederlandse economie.

Nationale publieke belangen

Met de Nederlandse zeehavens is een aantal nationale publieke belangen gemoeid. In de Contourennota Borgingskader Havenbedrijf Rotterdam (TK 24691, 60) zijn de nationale publieke belangen geformuleerd die in het licht van de mainportontwikkeling de kern vormden van de publieke taakuitoefening en het economisch functioneren van het Rotterdamse havenbedrijf.

Daarbij zijn in 2005 de continuïteit en kwaliteit van de havenvoorzieningen, efficiënte marktverhoudingen, nautische veiligheid en duurzaam ruimtegebruik als publieke belangen benoemd. Deze publieke belangen hebben 10 jaar na dato hun geldigheid niet verloren en komen daarom ook in dit borgingskader aan bod.

In het licht van de nieuwe Nota deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013, de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en het Werkprogramma zeehavens 2014-2016 is een nadere bezinning op de met de Nederlandse zeehavens gemoeide publieke belangen en de borging daarvan wenselijk. Het voorliggende borgingskader heeft betrekking op alle Nederlandse zeehavens van nationaal betekenis, heeft een meer algemeen karakter dan de mainportontwikkeling die voor de contourennota centraal heeft gestaan en houdt rekening met de ontwikkelingen in het afgelopen decennium. Alhoewel de kern van de in contourennota geschetste publieke belangen herkenbaar terugkomt, kent dit borgingskader enkele accentverschuivingen. Dit borgingskader sluit aan en geeft nadere invulling aan de hoofddoelen uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte om Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig te houden.[1]

In dit borgingskader worden twee hoofdbelangen onderscheiden die verband houden met de maatschappelijke kosten en baten van de Nederlandse zeehavens:

[1] TK 32660, nr. 50; hoofdpassages over zeehavens pp. 20, 29, 49, 99 en 120, 123.

1. Het belang dat Nederlandse zeehavens als vitale infrastructuur hebben voor de nationale economie (optimalisering baten)
    a. De beschikbaarheid, continuïteit en kwaliteit van de Nederlandse zeehavens moet zijn geborgd.
    b. In de Nederlandse zeehavens dient een adequate havendienstverlening beschikbaar te zijn en moet de (nautische) veiligheid gewaarborgd zijn.
    c. Nederlandse zeehavens dienen te (kunnen) beschikken over voldoende fysieke ruimte en milieuruimte voor havenbedrijvigheid en nieuwe ontwikkelingen.

2. Het belang van een goede balans tussen de economische belangen van de Nederlandse zeehavens en hun impact op natuur, milieu en leefomgeving (beperken lasten)
    d. De impact van havenactiviteiten op de behoefte aan en het gebruik van de nationale infrastructuur (maritieme toegangswegen en achterlandverbindingen).
    e. Beperking van de impact van de Nederlandse zeehavens op de omliggende natuur, het milieu en de leefomgeving.

De nationale publieke belangen gerelateerd aan de zeevaart en de binnenvaart, vastgelegd in onder meer de Nederlandse Maritieme Strategie 2015 – 2025 (TK 31409, nr. 70) en talloze nationale en internationale regelingen, blijven in dit borgingskader buiten beschouwing.

3

Belang 1: Het belang dat Nederlandse zeehavens als vitale infrastructuur hebben voor de nationale economie

Zeehavens dragen bij aan het BBP en zorgen voor werkgelegenheid.
De continuïteit en kwaliteit van de Nederlandse zeehavens en het havennetwerk als geheel zijn een vitale schakel in de Nederlandse economie.

Het eerste hoofdbelang ziet voornamelijk op de baten die de zeehavens hebben voor de Nederlandse economie en zelfs daarbuiten.

De Nederlandse zeehavens en het Nederlandse zeehavenbedrijfsleven zijn van groot belang voor de Nederlandse economie en de arbeidsmarkt. Zij hebben daarin een systeemfunctie die vitaal is voor de Nederlandse economie als geheel. De zeehavens geven toegang tot wereldmarkten en dragen bij aan de positie van Nederland als handelsnatie.

In de laatste Havenmonitor werd de toegevoegde waarde van de Nederlandse zeehavens becijferd op 5,8% van het bruto binnenlands product (37 miljard euro) en de directe en indirecte werkgelegenheid op 325.825 arbeidsplaatsen. In een recent onderzoek door Buck Consultants waarbij – in afwijking van de havenmonitor - ook gekeken is naar de voorwaartse indirecte effecten van de zeehavens kwamen deze cijfers nog hoger uit: 8,8% (€ 48,5 miljard euro) van het bruto binnenlands product en ruim 395.000 arbeidsplaatsen komen voort uit de zeehavens. In 2013 sloegen de gezamenlijke Nederlandse zeehavens 600 miljoen ton goederen over.

Zeehavens zorgen voor een goede internationale bereikbaarheid van de Nederlandse en Europese economie en dragen daarmee bij aan het versterken van het vestigingsklimaat in en de concurrentiekracht van Nederland (knooppuntfunctie). De zeehavens creëren een wereldwijde connectiviteit, die voor bedrijven en burgers bijdraagt aan leveringszekerheid en kostenbesparing.

De Nederlandse zeehavens hebben elk in hun eigen marktsegmenten een goede concurrentiepositie door hun zeewaartse toegankelijkheid, de hoogwaardige en efficiënte organisatie in het havencomplex en de kwaliteit van multimodale netwerken die hen met het Europese achterland verbinden. De nabijheid van grote efficiënte zeehavens maakt heel Nederland aantrekkelijk als vestigingsplaats voor het internationaal opererende bedrijfsleven. De efficiënte netwerken verbinden het Nederlandse bedrijfsleven met producenten/afnemers over zee en in het achterland. Bedrijven in het achterland zijn dan ook in hoge mate afhankelijk van goed functionerende zeehavens. Dit belang wordt niet automatisch door de marktwerking geborgd, want het bedrijfsleven is afhankelijk van een beperkt aantal havens of in sommige marktsegmenten zelfs maar van één haven. Daarmee zit men in een afhankelijke relatie, wat suboptimaal is. Daarom ligt hier een taak voor de overheid.

De zeehavens zijn ook economisch van nationale betekenis door de industriële clustervorming van hoogwaardige bedrijven uit de topsectoren van (petro)chemie, energie, logistiek en water (functie als industrieel cluster). Juist in de havenregio's waar diverse sectoren samen komen zijn er volop kansen voor crosssectorale samenwerking die leidt tot intensief grondgebruik, co-siting en kostenreductie. Clustervorming biedt unieke kansen voor innovatie en verduurzaming. De grensoverschrijdende concurrentie tussen zeehavens in Europa zet aan tot voortdurende efficiency verbetering door innovatie.

De betekenis van de zeehavens voor de economie is daarmee op verschillende niveaus te duiden:

a. het economische belang in termen van werkgelegenheid en toegevoegde waarde van de zeehavens zelf (zeevaart, transport, distributie en activiteiten met directe samenhang met de zeehaven) als ook van het netwerk van producenten en afnemers van goederen en diensten in Nederland;

b. de relatie tussen de haven en het grootstedelijke vestigingsmilieu waar deze deel van uitmaakt. De Nederlandse zeehavens en dan met name de havens in Zeeland, Rotterdam-Rijnmond en het Noordzeekanaalgebied (ARA-gebied) zijn logistiek-industriële complexen, aangesloten op de TEN-T corridors, die een grote invloed hebben op de stedelijke economie en op de Zuid- en Noordvleugel van de Randstad;

c. het strategisch belang van de Nederlandse zeehavens voor de kwaliteit van het Nederlandse vestigingsklimaat (aantrekken van hoofdkantoren en distributiecentra van buitenlandse bedrijven). De haven functioneert daarbij als 'magneet'. De efficiënte afwikkeling van vervoersstromen via de zeehavens is eveneens van groot belang voor internationaal opererende Nederlandse bedrijven.

Op al deze niveaus is de beschikbaarheid van een kwalitatief hoogwaardige Nederlandse zeehaveninfrastructuur tegen marktconforme voorwaarden een essentiële factor. Haveninfrastructuur is daarbij een schaars goed waarbij een efficiënte bedrijfsvoering gericht op de continuïteit, kwaliteit en toegankelijkheid van die voorzieningen moet zijn gewaarborgd.

Belang 1a: De beschikbaarheid, continuïteit en kwaliteit van de Nederlandse zeehavens moet zijn geborgd.

Per traditie worden de zeehavens in Nederland beheerd door gemeenten, soms aangevuld door andere decentrale overheden (gemeenschappelijke regelingen en/of provincies). Gebeurde dat in eerste instantie intern als onderdeel van de gemeentelijke organisatie, na hun verzelfstandiging worden de aandelen over het algemeen nog steeds volledig gehouden door decentrale overheden.

Alhoewel er een nauwe verbinding bestaat tussen de havenbeheerder en de havengemeente, zeker waar het gaat om de betekenis voor de lokale en regionale arbeidsmarkt, lokale en regionale toegevoegde waarde en het beslag op de fysieke en milieuruimte binnen de gemeentegrenzen, overstijgt het belang van de zeehavens echter verre het gemeentelijke belang. De zeehavens zijn

vitale infrastructuur voor de gehele Nederlandse economie en huisvesten belangrijke (inter)nationale industriële clusters. Lokale (politieke) afwegingen ten aanzien van een zeehavenbeheerder kunnen in omstandigheden strijdig zijn met nationale belangen.

Om te beginnen is er in dit licht het belang dat de onderneming efficiënt wordt gedreven en dat het voortbestaan van de onderneming door een in beginsel gezond bedrijfsresultaat is geborgd. Dat houdt in dat de onderneming zoveel mogelijk een marktconform rendement weet te realiseren en onder normale omstandigheden een marktconform rendement op het ingelegde vermogen aan de aandeelhouders kan uitkeren. Wanneer nationale belangen vereisen dat een onderneming blijft voortbestaan dan zal dat (ook) aan de aandeelhouderstafel moeten worden geborgd. Maar het voortbestaan van de onderneming is niet het doel op zich, daarmee moeten immers de nationaal te borgen publieke belangen worden gediend. Een gezond functionerende onderneming is wel een belangrijke randvoorwaarde om die belangen te kunnen waarmaken.

Meer specifiek is het (nationale) publieke belang voor de Nederlandse economie erin gelegen dat de directe en indirecte toegevoegde waarde van de havengerelateerde activiteiten in de havengebieden worden geoptimaliseerd en dat de havengerelateerde directe en indirecte werkgelegenheid wordt bevorderd. Deze toegevoegde waarde en werkgelegenheid moeten primair door het havenbedrijfsleven worden gerealiseerd. De havenbeheerders hebben daarop echter wel degelijk grote invloed. Dat doen zij onder meer door hun individuele havenstrategieën, investeringen in (ondersteunende) haveninfrastructuur en ICT-systemen, verduurzaming en innovatie, door randvoorwaarden te stellen in hun vestigingsvoorwaarden en afspraken te maken met havenbedrijfsleven en logistieke partners. Havenbeheerders kunnen op het bereiken van meetbare resultaten op dit moment echter niet door de nationale overheid worden aangesproken.

Zowel het Rijk als de decentrale overheden hebben belang bij een optimale economische ontwikkeling van de Haven Industrieel Complexen met het oog op de stedelijke, regionale en nationale economie. Daarnaast is het (inter)nationale bedrijfsleven in belangrijke mate afhankelijk van goede havenvoorzieningen. Mocht de beschikbaarheid en het kwaliteitsniveau van die voorzieningen niet meer aan de marktvraag voldoen, dan zal dit het vestigingsklimaat (ook elders in Nederland) negatief beïnvloeden. De publieke belangen bij continuïteit en de kwaliteit van de havenvoorzieningen hangen enerzijds af van het functioneren van de havenbeheerders en anderzijds van het beleid dat Rijk en decentrale overheden voeren om optimale randvoorwaarden te scheppen voor duurzame havenontwikkeling.

Eerlijke mededinging en een doelmatig toezicht daarop vormen een duidelijk publiek belang. Het gaat hier om mededinging in de netwerksector havens. Het Rijk wil marktwerking in de zeehavens garanderen door een goede mededinging te borgen voor alle bedrijven in de haven, inclusief de havenindustrie. Havenbeheerders beschikken over het algemeen over een economische machtspositie op de markt(en) voor zeehaveninfrastructuur in hun respectievelijke regio. Daarnaast hebben havenbeheerders een machtspositie bij de uitgifte van bedrijfsterreinen aan havengebonden bedrijven in de deelmarkten ertsen en schroot, kolen, ruwe olie en overige vloeibare bulk. Het publieke belang van een efficiënte marktwerking, en in het verlengde daarvan de bescherming van de gebonden klanten tegen excessieve tarieven en/of discriminatie tussen havengebruikers, vergt een adequate borging dat de bestaande machtsposities niet worden misbruikt.

Belang 1b: In de Nederlandse zeehavens dient een adequate havendienstverlening beschikbaar te zijn en moet de (nautische) veiligheid gewaarborgd zijn.

Tot de publieke belangen die afnemers en toeleveranciers van de Nederlandse zeehavens raken worden ook efficiënte marktverhoudingen gerekend. Vrije toegang tot de infrastructuur van de zeehavens ziet het Rijk als een publiek belang. In tegenstelling tot exploitanten van infrastructuur in sommige netwerksectoren (energie, telecommunicatie) bieden de exploitanten van de Nederlandse zeehavens zelf geen havendiensten op de infrastructuur aan. De havenbeheerders

werven op vele deelmarkten actief gebruikers. De toegang tot de infrastructuur voor de aanbieders van havendiensten is dan ook een zaak van havenbeheerders en de potentiële klanten, die via private contracten wordt geregeld. De toegang tot de haveninfrastructuur kan in bepaalde deelmarkten beperkt moeten worden om redenen van ruimte, milieu en leefomgeving, veiligheid en beveiliging, en havenontwikkelingsbeleid. Van een universele dienstverlening van zeehavens aan alle potentieel geïnteresseerde gebruikers kan dan ook geen sprake zijn. Dit is geen publiek belang.

Gezien de schaarste in bepaalde deelmarkten, dient het publieke belang van een goede markttoegang geborgd te worden door transparante en non-discriminatoire procedures. Twee belangrijke randvoorwaarden bij de invulling van dergelijke procedures zijn dat ze niet leiden tot een sterke toename van de administratieve lasten voor de havenbeheerder noch tot een verslechtering van de internationale concurrentiepositie van de haven.

Vanuit Europees perspectief heeft de Europese Commissie een verordening in voorbereiding die de (vrije) markttoegang tot het verlenen van havendiensten en de financiële transparantie van het havenbeheer beoogt te regelen (2013/0157/COD). Over deze verordening heeft besluitvorming plaatsgevonden in de Europese Transportraad van 8 oktober 2014 waar overeenstemming is bereikt over een compromistekst. De verordening wacht nu op de standpuntbepaling door het Europees parlement in eerste lezing.

Het publieke belang van nautische veiligheid in de haven omvat al die publieke activiteiten die gericht zijn op een ordelijk en veilig verloop van alle activiteiten in het natte en droge havengebied, belegd bij de havenmeesters. Het gaat bijvoorbeeld om de regulering en begeleiding van het scheepvaartverkeer, maar ook om de handhaving van orde en veiligheid op de openbare wegen. Het publieke belang van de ruimtelijke ordening omvat al die publieke activiteiten die gericht zijn op het waarborgen van een zorgvuldige besluitvorming in het kader van de bestemming van grond en het zorgvuldige gebruik van grond. Een issue in dit kader is de verhouding van de havenontwikkeling tot de stedelijke ontwikkeling, een publiek belang dat met name vanuit de havengemeenten aandacht krijgt.

Belang 1c: Nederlandse zeehavens dienen te (kunnen) beschikken over voldoende fysieke ruimte en milieuruimte voor havenbedrijvigheid en nieuwe ontwikkelingen.

Recent heeft de vraag naar additionele ruimte voor havenbedrijvigheid geleid tot de aanleg van Maasvlakte 2, verankerd in de Structuurvisie Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). De belangrijkste doelstellingen daarvan zijn inmiddels vastgelegd in titel 2.2 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro).

Met de huidige economische ontwikkelingen en de nog beschikbare *fysieke ruimte* in de verschillende zeehavens, is de komende jaren geen grootschalige havenuitbreiding in Nederland voorzien. Recent onderzoek door Buck consultants bevestigt dit beeld. Nuancering hierop vormt het Noordzeekanaalgebied. In het Masterplan Noordzeekanaalgebied is de Houtrakpolder aangewezen als toekomstig uitbreidingsgebied waarbij wel is aangegeven dat eerst het huidige havenareaal in voldoende mate moet zijn geïntensiveerd.

In de komende jaren kan in alle zeehavens een tekort aan *milieugebruiksruimte* beperkingen opleggen aan de verdere ontwikkeling van economische activiteiten op bestaand havengebied. Dat geldt met name voor de geluidruimte.

Vanwege tal van economische en andere ontwikkelingen maar ook door regelgeving voor natuur, milieu en veiligheid ontstaat er in en rond havengebieden concurrentie tussen gebruiksfuncties en is er zodoende sprake van milieu- en ruimtedruk in de zeehavens. De kunst is om voor de toekomst - door specialisatie, innovatie en complementariteit - te komen tot minder milieudruk en een efficiënter gebruik van de beschikbare fysieke ruimte en infrastructuur. Voor de korte termijn

is versnelling van vergunningverlening voor economische activiteiten belangrijk. Daarvoor is experimenteren met vergunningverlening op gebiedsniveau in plaats van op bedrijfsniveau een weg, waarbij bedrijven samen efficiënt hun milieubelasting onder de milieunormen houden.

In het werkprogramma zeehavens 2014-2016 is hierover afgesproken dat de zeehavenbeheerders de mogelijkheden verkennen om de benutting van de beschikbare fysieke en milieuruimte binnen en tussen de Nederlandse zeehavens te optimaliseren. Daarbij wordt in ieder geval gekeken naar mogelijkheden voor verhogen van efficiëntie in de energie-infrastructuur, het optimaal benutten van industriële symbiosemogelijkheden en een verkenning van de mogelijkheden om de benutting van de beschikbare fysieke en milieuruimte vanuit de specifieke sterktes van de Nederlandse zeehavens te optimaliseren.

In het kader van de Crisis- en Herstelwet worden met specifieke pilots experimenten uitgevoerd waarbij voor wat betreft geluid optimaal gebruik wordt gemaakt van de in die wet gecreëerde tijdelijke mogelijkheden, mede als vervolg op het initiatief voor verhandelbare geluidrechten op gezoneerd haven- en industrieterrein in Moerdijk. Rotterdam en Groningen zijn al aangewezen als experimenteergebieden in het kader van de Crisis en Herstelwet evenals het logistiek park Moerdijk. Ook andere zeehavengebieden bezien of een aanwijzing als ontwikkellocatie of experimenteergebied gewenst is (waaronder Vlissingen, Moerdijk en Amsterdam (NZKG)). Het ministerie verleent hieraan zoveel mogelijk medewerking.

Voor de langere termijn is, bij economische groei, te verwachten dat de ontwikkelingen in de zeehavens niet binnen het huidige beschikbare areaal kunnen worden opgevangen. Op dat moment zal moeten worden bezien of en waar nieuwe havenontwikkelingen buiten de huidige havenindustriële complexen kunnen plaatsvinden.

Belang 2: Het belang van een goede balans tussen de economische belangen van de Nederlandse zeehavens en hun impact op natuur, milieu en leefomgeving

Zeehavens zijn de internationale ontsluiting van de Nederlandse en Europese economie en industrie.
Logistiek van en naar de zeehavens stelt eisen aan en legt een groot beslag en druk op publiek aangelegde infrastructuur.

Het tweede hoofdbelang ziet voornamelijk op de lasten die de zeehavens veroorzaken op het milieu, de omliggende natuur en de directe leefomgeving. Het is zaak hierin een optimale balans te vinden.

De OECD beveelt in een recent onderzoek naar havensteden (The Competitiveness of Global Port-Cities) aan om een betere balans te vinden tussen de baten en lasten die een zeehaven voor de havenstad en het land met zich meebrengt. Dit kan volgens de OECD door actief te werken aan meer toegevoegde waarde, een betere aansluiting van de stad op de havens, een verdere professionalisering van de Nederlandse zeehavens en vergroting van hun slagkracht.

Belang 2a: De impact van havenactiviteiten op de behoefte aan en het gebruik van de nationale infrastructuur (maritieme toegangswegen en achterlandverbindingen).

De Nederlandse zeehavens vormen belangrijke schakels en knooppunten in internationale infrastructurele en logistieke netwerken. Drie van de negen corridors van het Trans Europese Netwerk voor Transport (TEN-T) lopen door Nederland en beginnen/eindigen in Nederlandse zeehavens. Het kabinet investeert niet alleen in de aanleg van nieuwe infrastructuur (zowel de maritieme toegangswegen als de achterlandverbindingen) en het onderhoud van bestaande infrastructuur, maar ook in het beter benutten van die infrastructuur. Dit is één van de

speerpunten van de topsector Logistiek en de bereikbaarheidsagenda. Daarmee zijn grote publieke investeringen gemoeid.

En dat gebeurt niet zonder reden. De Nederlandse zeehavens zijn letterlijk de internationale toegangspoort naar de Nederlandse en de Europese economie. Indien deze toegangspoort inefficiënt functioneert heeft dit direct effect op de internationale handel en productie. Omgekeerd, indien de zeehaveninfrastructuur efficiënter kan worden gebruikt vertaalt zich dat vrijwel direct in grotere internationale handel en productiemogelijkheden. De bereikbaarheid van de Nederlandse zeehavens is de kracht en tevens de achilleshiel voor de internationale concurrentiepositie van die zeehavens zelf als ook van de achterliggende handel en industrie. Dat betekent dat die bereikbaarheid langs alle modaliteiten (weg, spoor, vaarwegen en buisleidingen) permanente aandacht vergt van alle betrokken partijen, waarbij de nationale investerings- en bereikbaarheidsagenda's moeten worden afgestemd op de ontwikkelingen in en de mobiliteitsvraag van de zeehavens.

Waar de rijksoverheid vooral invloed kan uitoefenen op de *aanbodkant* van de achterlandinfrastructuur (door aanleg, beheer en onderhoud daarvan) bepalen de havenbeheerders door hun ontwikkelingsstrategie en inrichting van het haventerrein in hoge mate de *vraagzijde*. Als de ontwikkeling van de vraag en het aanbod aan achterlandverbindingen onvoldoende op elkaar aansluiten, heeft dat consequenties voor de bereikbaarheid en de efficiënte logistiek in de Nederlandse zeehavens.

Belang 2b: Beperking van de impact van de Nederlandse zeehavens op de omliggende natuur, het milieu en de leefomgeving.

Zeehavens zijn grote fysieke- en milieuruimte gebruikers. Hun 'footprint' overstijgt de regio. Een evenwichtige verdeling van de beschikbare ruimte vraagt om nationale regie.

Zeehavens en de daar actieve ondernemingen hebben ruimte nodig zoals bij publiek belang 1c reeds is geschetst. In ons dichtbevolkte land is die ruimte schaars en wordt deze gedeeld met andere functies waaronder wonen, natuur en recreëren. Dat is enerzijds passen en meten, maar biedt anderzijds ook een aantrekkelijk werk- en leefklimaat. De uitdaging is om de beschikbare ruimte slim, efficiënt en steeds schoner te benutten en om de economische wisselwerking te versterken met de 'buren in de stad'.

De Nederlandse zeehavens zijn nauw verbonden met het omliggende stedelijke gebied en zijn zonder uitzondering omgeven door waardevolle natuur. Havenbeheerders hebben in hun strategische agenda's oog voor de vraagstukken die hiermee onvermijdelijk verbonden zijn. Enerzijds wordt gezocht naar een evenwicht tussen de verschillende belangen door innovaties en waar mogelijk mitigerende maatregelen. Anderzijds zal een nieuwe manier van kijken nodig zijn om de groeiambities van de havens binnen hun huidige fysieke en milieugrenzen op te kunnen vangen. Voor de stad is daarnaast specifiek een betere aansluiting van het arbeidspotentieel in de stad op het havengerelateerde werk een belangrijk aandachtspunt.

Verantwoordelijkheden op dit punt zijn over het algemeen op decentraal niveau belegd.

2. BORGINGSINSTRUMENTARIUM PUBLIEKE BELANGEN ZEEHAVENS

Waar in deel 1 is aangegeven welke publieke belangen met de Nederlandse zeehavens is gemoeid, wordt in dit deel beschreven met welke instrumentarium deze belangen kunnen worden geborgd en zijn geborgd.

Nationale publieke belangen kunnen op vele manieren worden bewaakt. Dat gebeurt bij voorkeur door deze belangen vast te leggen in wet- en regelgeving of door ander publiek instrumentarium te benutten. Maar wet- en regelgeving is niet altijd het meest geschikte instrument of voldoende toereikend om publieke belangen te borgen. In sommige gevallen is het noodzakelijk om ook privaatrechtelijk instrumentarium in te zetten om belangen te borgen. Voor zover daarbij het staatsaandeelhouderschap in beeld komt spreekt de Nota deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 dan over publieke belangen die onvoldoende goed omschreven of afgebakend kunnen worden.[2]

Algemeen kader

De nationale publieke belangen die met de Nederlandse zeehavens zijn gemoeid zijn gerelateerd aan de betekenis van de zeehavens voor de Nederlandse economie, de impact van ontwikkelingen binnen die zeehavens op de noodzakelijke (rijks)investeringen in maritieme toegangswegen en achterlandverbindingen, het beslag op de beschikbare fysieke en milieuruimte en de impact van de zeehavens op de omliggende natuur, milieu en leefomgeving.

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is het hoofddoel van het Nederlandse zeehavenbeleid, gericht op het behoud en waar mogelijk uitbouwen van de economische concurrentiepositie, gehandhaafd:

> "Het Rijk wil de maatschappelijke meerwaarde van de Nederlandse zeehavens als vervoersknooppunten en als vestigingsplaats voor industrie en dienstverlening voor Nederland optimaliseren. Daarbij komen drie hoofdlijnen naar voren: het verbeteren van de marktomstandigheden, het stellen van heldere randvoorwaarden en het ten minste in stand houden en zo nodig verbeteren van de capaciteit van infrastructuur en van fysieke ruimte voor economische activiteiten." (TK 32660, 50, bijlage p. 121. Zie ook pp. 20, 29, 49, 99 en 120, 123.)

Daarnaast zijn de in de genoemde structuurvisie meer algemeen geformuleerde nationale belangen voor een groot deel van toepassing op de Nederlandse zeehavens en in de hiervoor beschreven nationale publieke belangen nader toegeschreven naar de specifieke situatie in die zeehavens.

In het werkprogramma zeehavens 2014-2016 (TK 29862, 25) hebben de ministers van Infrastructuur en Milieu en Economische zaken, de vijf in de Branche Organisatie Zeehavens verenigde zeehavenbeheerders, het in die zeehavens actieve zeehavenbedrijfsleven en het Topteam Logistiek / Strategisch Platform Logistiek afspraken gemaakt om de economische concurrentiepositie van de zeehavens en het zeehavenbedrijfsleven te versterken. De ambitie van deze partijen is dat de Nederlandse haveninfrastructuur de beste van de wereld blijft, het marktaandeel van de Nederlandse havens in de Hamburg-Le Havre range groeit en dat de toegevoegde waarde van de Nederlandse zeehavens toeneemt.

Belangen op het gebied van de ruimtelijke ordening, natuur en milieu zijn over het algemeen geborgd in internationale, nationale en lokale regelgeving. Waar de belangen raken aan de betekenis van de zeehavens voor de nationale economie en aan de aanleg en het gebruik van de nationale infrastructuur zijn de belangen minder goed te omschrijven en af te bakenen en kan het aandeelhouderschap een gepaste aanvulling zijn op wet- en regelgeving.

[2] Pagina 28-29 Nota deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013

Specifiek kader per deelbelang

Belang 1: Het belang dat Nederlandse zeehavens als vitale infrastructuur hebben voor de nationale economie

Belang 1a: De beschikbaarheid, continuïteit en kwaliteit van de Nederlandse zeehavens moet zijn geborgd.

De beschikbaarheid, continuïteit en kwaliteit van de Nederlandse zeehavens is slechts beperkt door publiek instrumentarium te borgen. Het beheer van de haventerreinen en haven-industriële complexen is een bedrijfsmatige aangelegenheid die door de havenbeheerder als onderneming wordt gerund. De beschikbaarheid, continuïteit en kwaliteit valt daarbij niet (volledig) in regelgeving, concessies of anderszins te vangen, maar zal (ook) via privaatrechtelijke weg vorm moeten krijgen.

Ten aanzien van dit belang is daarom reeds in de nota Deelnemingenbeleid geconstateerd dat het aandeelhouderschap in het havenbedrijf van Rotterdam een noodzakelijke aanvulling op het publiekrechtelijk instrumentarium vormt om dit belang te borgen.[3] Door het aandeelhouderschap ontstaat zeggenschap over het voortbestaan en het efficiënt functioneren van de onderneming tegen een gezond marktconform rendement.

Meer specifiek kunnen relevante beleidsdoelen worden opgenomen in de statutaire doelstelling van de onderneming zodat de prestaties van de onderneming mede aan die doelen kunnen worden gemeten. De operationele invulling van deze (statutaire) doelstelling komt vervolgens ter beoordeling van de aandeelhouders terug in de ondernemingsstrategie en relevante (grote) investeringen door de onderneming. Aandeelhouderschap levert daarmee een bijdrage aan de borging van dit publieke belang. Hierbij dienen de politieke risico's van te veel of juist te weinig (directe) invloed op de ondernemingsbeslissingen te worden meegewogen.

De vrije toegang tot de zeehavens en de zeehavendienstverlening is onderwerp van algemeen mededingingsrechtelijk toezicht door de Autoriteit Consument en Markt en wordt (mogelijk) binnenkort onderwerp van Europese regelgeving.

Belang 1b: In de Nederlandse zeehavens dient een adequate havendienstverlening beschikbaar te zijn en moet de (nautische) veiligheid gewaarborgd zijn.

De havendienstverlening, waarbij te denken valt aan roeiers, slepers en overslag, is in Nederland een vrije markt. Aan deze dienstverlening worden in de praktijk door decentrale overheden in de lokale havenverordening of door de havenbeheerder wel kwalitatieve eisen gesteld.

Uitzondering hierop vormt de Loodsdienstverlening die in Nederland publiekrechtelijk in de Loodswet is geregeld. Daarnaast is de (nautische) veiligheid in de Nederlandse zeehavens onderwerp van publiekrechtelijke regeling. De (nautische) veiligheid en daarop gerichte publieke havenmeestertaken worden geborgd door onder meer de Scheepvaartverkeerswet (de Havenbeveiligingswet en de Havennoodwet) en een aparte Divisie Havenmeester binnen de verschillende havenbedrijven. Over de invulling van het havenmeesterschap zijn met de havenbedrijven van Amsterdam en Rotterdam Havenmeesterconvenanten gesloten.

Vanuit Europees perspectief heeft de Europese Commissie een verordening in voorbereiding die de (vrije) markttoegang tot het verlenen van havendiensten en de financiële transparantie van het

[3] Nota deelnemingenbeleid, pagina 28 ev.

havenbeheer beoogt te regelen (2013/0157/COD). Over deze verordening is overeenstemming bereikt in de Europese transportraad van 8 oktober 2014. Standpuntbepaling in het Europees parlement moet nog plaatsvinden.

Op al deze onderdelen vindt borging plaats in een publiekrechtelijk kader en heeft het aandeelhouderschap geen (aanvullende) toegevoegde waarde. Deze belangen worden waar nodig in internationale en nationale wet- en regelgeving geadresseerd.

Belang 1c: Nederlandse zeehavens dienen te (kunnen) beschikken over voldoende fysieke ruimte en milieuruimte voor havenbedrijvigheid en nieuwe ontwikkelingen.

Zeehavens moeten kunnen beschikken over voldoende fysieke ruimte en milieuruimte om zich te kunnen blijven ontwikkelen. Dat gebeurt door efficiënter gebruik van bestaande terreinen maar ook door (her)ontwikkeling van andere terreinen. Op nationaal niveau vindt borging van deze belangen plaats als onderdeel van een integrale beleidsafweging, zoals dat onder meer is gebeurd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, maar ook voor wat betreft de milieuruimte in onder meer het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit en de Programmatische Aanpak Stikstof. Daarnaast worden in de Crisis- en Herstelwet en de toekomstige Omgevingswet mogelijkheden geboden om (tijdelijk) van regelgeving af te wijken om ontwikkelingen mogelijk te maken of te versnellen.

Met de decentralisatie van de ruimtelijke ordening hebben ook gemeenten en provincies een nadrukkelijke rol om de belangen van de zeehavens op dit vlak veilig te stellen. Dat gebeurt onder meer in regionale visie documenten zoals het Masterplan Noordzeekanaalgebied en de Rotterdamse Havenvisie 2030 en meer concreet in (haven)bestemmingsplannen.

Meer specifiek voor de Rotterdamse haven is recent geïnvesteerd in de aanleg van nieuw haventerrein (Maasvlakte 2) hetgeen een havenuitbreiding van 20% betekende. De hiermee gemoeide belangen zijn vastgelegd in de structuurvisie Project Mainportontwikkeling Rotterdam, in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (titel 2.2) en de Contourennota Borgingskader Havenbedrijf Rotterdam. Gelet op de omvang en complexiteit van deze investering is daarnaast gekozen voor andere instrumenten om de publieke belangen bij deze havenuitbreiding te borgen. Daarbij zijn civielrechtelijke overeenkomsten gesloten, wordt gebruik gemaakt van erfpachtovereenkomsten en is er ook voor gekozen om een Staatsaandeel in het havenbedrijf Rotterdam te nemen. De grote infrastructurele investering was daarbij wel aanleiding om een rijksdeelneming aan te gaan (zoals dat volgens de nota deelnemingenbeleid vaker het geval is), maar het te borgen belang was voornamelijk een financiële.

In theorie heeft het staatsaandeelhouderschap in beperkte zin wel een toegevoegde betekenis doordat het de (Rijks)overheid ertoe aanzet maatregelen die de gebruiksmogelijkheden van havengebieden beperken ook vanuit een economisch/commercieel perspectief te beoordelen. In de praktijk blijkt daarvan geen doorslaggevende betekenis uit te gaan.

Belang 2: Het belang van een goede balans tussen de economische belangen van de Nederlandse zeehavens en hun impact op natuur, milieu en leefomgeving (beperken lasten)

Belang 2a: De impact van havenactiviteiten op de behoefte aan en het gebruik van de nationale infrastructuur (maritieme toegangswegen en achterlandverbindingen).

De nationale infrastructuur is nauw verbonden met de Nederlandse zeehavens. De zeehavens zijn gelegen op de belangrijkste corridors van het Trans Europese Netwerk voor Transport en alle modaliteiten – weg, spoor, vaarwegen, pijpleiding – zijn vertegenwoordigd in de havens. Internationale bereikbaarheid is de kracht van Nederland, maar tevens de achilleshiel. Veel

beleidsinzet wordt gepleegd om de internationale concurrentiepositie van Nederland als logistieke dienstverlener te bestendigen.

Dat belang wordt daarom langs talloze wegen geborgd. Te denken valt hierbij aan het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport en de daaraan gekoppelde (bestuurlijke) overlegstructuur en in de activiteiten van de Topsector Logistiek en programma's als Beter Benutten. Met deze uitgebreide programma's worden binnen de beschikbare middelen de infrastructurele voorzieningen op peil gehouden en waar nodig uitgebreid.

Dit belang wordt dan ook hoofdzakelijk in een publiekrechtelijke setting geborgd. De vraag is of het aandeelhouderschap in de zeehaven hierop een noodzakelijk aanvulling vormt. Deze vraag kan deels bevestigend beantwoord worden en deels ontkennend.

Met het staatsaandeelhouderschap kan zeggenschap worden verkregen over de strategische agenda van een havenbeheerder en daarmee over de beoogde ontwikkelingen in een havengebied. Daarbij kunnen de ontwikkeling van de mobiliteitsvraag vanuit de zeehaven en de beschikbare en geplande infrastructuurcapaciteit in het gebied beter op elkaar worden afgestemd.

Alhoewel de publieke investeringsagenda (aanbod van infrastructuur) buiten de (directe) invloedssfeer van de onderneming en de aandeelhouder valt, heeft de onderneming wel invloed op de ontwikkelingen op de vraagzijde (het gebruik) van de beschikbare en geplande infrastructuur. De aandeelhouder heeft een rol in de beoordeling van de strategische agenda en grote investeringen door de havenbeheerder en kan daarmee de vraagzijde beïnvloeden. Dit is een belangrijke aanvulling op het publiekrechtelijk instrumentarium waarmee dit onvoldoende kan worden geborgd, zij het dat de mate van zeggenschap (doorslaggevende zeggenschap of een minderheidsbelang) de effectiviteit begrenst. Het optreden van de aandeelhouder dient zich in dergelijke gevallen te kunnen baseren op (beleids)documenten waarin het betrokken belang wordt gedefinieerd.

Aandeelhouderschap kan daarmee soms een aanvullende bijdrage leveren aan de borging van dit publieke belang. Ook hier dient steeds de afweging te worden gemaakt tussen het aandeelhoudersinstrument en ander beschikbaar instrumentarium zoals bijvoorbeeld een samenwerkingsmodel waarvoor bijvoorbeeld in het kader van PMR is gekozen. Verschillende borgingsinstrumenten kunnen ook met elkaar samengaan en elkaar versterken.

Belang 2b: Beperking van de impact van de Nederlandse zeehavens op de omliggende natuur, het milieu en de leefomgeving.

Borging van het ruimtelijke- en milieubeslag en de impact op de omliggende natuur, milieu en leefomgeving vindt hoofdzakelijk plaats in nationale en lokale ruimtelijke- en milieuregelgeving en de daaraan verbonden publieke planvorming en vergunningverlening. Bij belang 1c is hierop reeds ingegaan.

Daarnaast maken zeehavenbeheerders, havenbedrijfsleven en de Rijksoverheid in het werkprogramma zeehavens (convenant) concrete werkafspraken om invulling te geven aan een aantal aanbevelingen van de OECD op dit punt. Lokaal is hieraan invulling gegeven in het Masterplan Noordzeekanaalgebied en in de Havenvisie 2030 (Rotterdam).

Het aandeelhouderschap in zeehavens heeft in theorie slechts een beperkte toegevoegde betekenis doordat het de (Rijks)overheid ertoe aanzet maatregelen die de gebruiksmogelijkheden van havengebieden beperken ook vanuit een economisch/commercieel perspectief te beoordelen. In beginsel is dit echter onderdeel van een integrale beleidsafweging en heeft het aandeelhouderschap in de praktijk geen impact op deze besluitvorming. Aandeelhouderschap levert daarmee geen reële bijdrage aan de borging van dit publieke belang.

3. BORGING VAN NATIONALE PUBLIEKE BELANGEN IN ZEEHAVENS VIA AANDEELHOUDERSCHAP.

Indien er waarborging van nationale publieke belangen aan de orde is, wordt altijd eerst gekeken naar de mogelijkheden om dit met publiekrechtelijke instrumenten te doen. Ten aanzien van de Nederlandse zeehavens is in deel 1 van dit borgingskader aangegeven welke nationale publieke belangen in beeld zijn en in deel 2 via welk instrumentarium deze belangen worden geborgd. Pas als sluitstuk van de borging van de publieke belangen kunnen andere civielrechtelijke instrumenten worden overwogen.

Op dit moment heeft alleen voor de haven van Rotterdam de afweging plaatsgevonden om ook het aandeelhoudersinstrument in te zetten. Dat staatsaandeelhouderschap is primair aangegaan om de belangen rondom de aanleg van Maasvlakte 2 veilig te stellen. Deze deelneming is in de nota deelnemingenbeleid 2013 als 'permanent' aangemerkt in verband met het strategische belang van de haveninfrastructuur op de Nederlandse economie en schaart zich daarmee in de rij van andere staatsdeelnemingen (Schiphol, Prorail) die strategische infrastructuur beheren die van groot belang is voor de Nederlandse economie.

De nota deelnemingenbeleid stelt vanzelfsprekend het publieke belang dat met een onderneming is gemoeid centraal. Toch kunnen niet alle publieke belangen op de aandeelhouderstafel worden ingebracht; de nota deelnemingenbeleid beschrijft zelf dat daaraan beperkingen zijn verbonden. Het vennootschapsrecht laat niet iedere sturing via het aandeelhouderschap toe en niet altijd heeft de Staat aan de aandeelhouderstafel een doorslaggevende stem.

In dit deel wordt voor de zeehavens daarom bezien welke rol het aandeelhouderschap in de praktijk kan spelen in de borging van de publieke belangen en meer specifiek de samenwerking tussen beleidsdepartement en het aandeelhoudersdepartement.

Invulling aandeelhouderschap in het havenbedrijf Rotterdam en samenwerking met beleidsdepartement.

Op dit moment participeert de Staat voor wat betreft (zee)havens uitsluitend in het Havenbedrijf Rotterdam met een aandelenpositie van 29,2%, tezamen met de gemeente Rotterdam die de resterende 70,8% in handen heeft. Het Ministerie van Financiën vervult de aandeelhoudersrol. Er vindt periodiek informeel overleg met het beleidsdepartement plaats.

De nieuwe nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013, in samenhang met het Werkprogramma zeehavens 2014 – 2016, pleit voor een betere benutting van het aandeelhouderschap ter borging van de met de zeehavens gemoeide nationale publieke belangen.

Dit borgingskader geeft tezamen met het werkprogramma zeehavens 2014-2016 een beleidsinhoudelijke duiding van de met de zeehavens gemoeide publieke belangen. Deze kunnen door het ministerie van Financiën als aandeelhouder worden benut, onder meer in de beoordeling van de strategie en investeringsvoorstellen van de onderneming.

De overheid borgt, vanuit verschillende hoedanigheden, de publieke belangen op een zo doelmatig mogelijke manier. Dit doet zij door vanuit verschillende rollen een integrale afweging te maken. De rol van de staat als aandeelhouder is daarbij gescheiden van de rol van beleidsmaker.

De staat in zijn hoedanigheid van aandeelhouder zal, voor zover nodig, een staatsdeelneming disciplineren om te handelen in lijn met die publieke belangen. Op die wijze levert de staat als aandeelhouder een bijdrage aan de borging van de gedefinieerde publieke belangen. De sturing door de staat als aandeelhouder is van groter belang in situaties waarin wet- en regelgeving een zekere interpretatieruimte geven. Deze stimulerende rol vervult de staat als aandeelhouder door de

onderneming aan te spreken op zijn verantwoordelijkheden, mee te denken over de strategie van de onderneming, belangrijke investeringsvoorstellen (al dan niet) goed te keuren, bestuurdersbenoemingen en door de juiste prikkels in het beloningsbeleid in te bouwen. Bij deze onderwerpen zal, vanzelfsprekend, overleg worden gevoerd tussen de aandeelhouder en het betrokken beleidsdepartement. Zo zal bijvoorbeeld periodiek worden bezien of het beloningsbeleid voldoende beleidsmatige aspecten dekt en wordt het beleidsdepartement betrokken bij het toetsen van investeringsvoorstellen.

In dit verband wordt het informele overleg dat thans reeds tussen het ministerie van Financiën als aandeelhouder en het beleidsdepartement van infrastructuur en Milieu wordt gevoerd zodanig ingericht dat van beide zijden de actuele thema's worden geagendeerd. Op die wijze kunnen beleidsdepartement en aandeelhouder elkaar informeren en van elkaars zienswijze kennis nemen en is een consistente positiebepaling van het Rijk als beleidsvoerder en aandeelhouder mogelijk. Wanneer er in dit overleg onoplosbare verschillen van inzicht blijken, wordt opgeschaald naar hogere ambtelijke niveaus en uiteindelijk naar het politieke niveau. Het ministerie van Financiën neemt in de invulling van haar rol als aandeelhouder de borging van de geschetste publieke belangen in samenhang mee. Tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie van Financiën worden hierover afspraken gemaakt.

Overige zeehavens van nationaal belang

Naast de haven van Rotterdam, onderscheiden we nog een viertal andere zeehavens van nationale betekenis. Dat zijn de haven van Amsterdam (het Noordzeekanaalgebied), Zeeland Seaports, Groningen Seaports en het havenschap Moerdijk.

Haven van Amsterdam / Noordzeekanaalgebied

het Noordzeekanaalgebied (dat vaak als één haven wordt gezien) bestaat uit een vijftal havens: Amsterdam (NV, 100% aandelen gemeente Amsterdam), Zaanstad (gemeentelijke dienst), Velsen (gemeentelijke dienst), IJmuiden (NV privaat) en Beverwijk (gemeentelijke dienst). Daarnaast heeft staalbedrijf Tata Steel eigen havenfaciliteiten voor de aanvoer van grondstoffen en de afvoer van producten. Het Noordzeekanaal loopt naast voornoemde gemeenten daarbij ook door het grondgebied van Haarlemmerliede en Spaarnwoude (geen eigen haven). Op dit moment onderzoekt de gemeente Amsterdam de mogelijkheden om ook andere overheden in het Noordzeekanaalgebied en de Staat te laten participeren in het Havenbedrijf Amsterdam. Dit kan de opmaat zijn voor een integratie van al deze havens in een Havenbedrijf voor het Noordzeekanaalgebied (NZKG), waarmee een soortgelijke situatie ontstaat als in het Rotterdam-Rijnmondgebied. Indien op termijn een staatsdeelneming in het Havenbedrijf van Amsterdamse wordt overwogen dient met het oog op de specifieke situatie in het Noordzeekanaalgebied dus nader te worden uitgewerkt wat daarvan (op dat moment) vanuit het nationale publieke belang de motieven zijn: medefinanciering en terugverdienen van investeringen (Sluis IJmuiden), het tot stand brengen van samenwerking tussen of zelfs fusie van havenbedrijven in het NZKG, of nog meeromvattende doelstellingen op het gebied van ruimtelijk-economische ontwikkeling of bereikbaarheid aansluitend bij het Masterplan NZKG? Tevens dient daarbij te worden bezien wat dit voor de relatie van het rijk met de overige zeehavens betekent.

Groningen Seaports

De aandelen voor Groningen Seaports NV worden voor 100% gehouden door de Gemeenschappelijke Regeling havenschap GSP. Deze gemeenschappelijke regeling wordt gevormd door de Provincie Groningen (60%) en de gemeenten Delfzijl (±25%) en Eemsmond (±15%)). Groningen Seaports beheert de havens van Eemsmond en Delfzijl.

Zeeland Seaports

De aandelen van de NV Zeeland Seaports worden voor 100% gehouden door de Gemeenschappelijke Regeling ZSP. Deze gemeenschappelijke regeling bestaat uit de Provincie Zeeland (50%) en de gemeenten Borselle (16,6%), Terneuzen (16,6%) en Vlissingen(16,6%). Zeeland Seaports beheert de havens van Terneuzen, Vlissingen en Borselle.

Havenschap Moerdijk

Het havenschap Moerdijk is de enige zeehaven die nog niet verzelfstandigd is, maar is een samenwerkingsverband tussen de Provincie Noord-Brabant en de gemeente Moerdijk. In de Havenstrategie Moerdijk 2030 is aangegeven dat het havenschap een verzelfstandigingstraject in gaat. Besluitvorming daarover zal naar verwachting in 2015 plaatsvinden.

Ontwikkelingen

Zoals eerder geconstateerd worden havens per traditie door gemeenten beheerd, maar overstijgt hun economische belang verre het lokale belang. Verscheidene Nederlandse zeehavens zijn van nationaal en zelfs Europees belang. Dat er nationale publieke belangen gemoeid zijn met zeehavens en er redenen zijn om deze belangen (ook) te borgen via de aandeelhouderslijn is op zichzelf echter nog geen aanleiding om ook daadwerkelijk een aandelenparticipatie door het Rijk in die zeehavens te overwegen. De Nota deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013 geeft in hoofdstuk 5 een aantal criteria waaraan moet worden voldaan voordat een nieuwe deelneming kan worden aangegaan.

Aandeelhouderschap door het Rijk ontstaat daarbij niet zonder een directe aanleiding. De aanleg van nieuwe infrastructuur en de bijbehorende financieringsconstructie, omvangrijke ruimtelijke ontwikkelingen of nieuwe samenwerkingsvormen tussen bestaande havenbeheerders kunnen de aanleiding vormen om een participatie als onderdeel van een totaalpakket in overweging te nemen.

De komende maanden en jaren zal dus steeds bekeken moeten worden of nieuwe ontwikkelingen een logisch momentum vormen om een rijksparticipatie te overwegen.

Op initiatief van de gemeente Amsterdam hebben er gesprekken plaatsgevonden met het ministerie van Financiën en het ministerie van Infrastructuur en Milieu, waarbij is aangegeven dat de gemeente Amsterdam een participatie van het Rijk in het havenbedrijf Amsterdam wenselijk vindt. Staatsaandeelhouderschap in de haven(s) van Amsterdam of een nieuw op te richten havenbeheerentiteit in het Noordzeekanaalgebied is niet ondenkbaar gelet op de betekenis en impact van Amsterdam/NZKG op de nationale economie (Amsterdam/NZKG is de vierde haven van Europa). De mogelijkheden, voordelen en nadelen van verschillende varianten van participatie van het Rijk in het Noordzeekanaalgebied worden in dat licht verkend. Vooralsnog is niet aan te geven of en op welke wijze zo’n participatie vorm kan krijgen.